Deutscher Bundestag **Drucksache 19/9899**

19. Wahlperiode 06.05.2019

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gyde Jensen, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/9263 –

„Dual-Use“-Verordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Union verhandelt derzeit eine Reform der sogenannten Dual-Use-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 428/2009), um unter anderem den Verkauf europäischer Spähsoftware an Staaten zu verhindern, in denen Demokratie und Menschenrechte missachtet werden. Der Begriff bezeichnet Güter, die zu zivilen Zwecken ebenso wie zu militärischen Zwecken genutzt werden können oder Bestandteil von militärisch nutzbaren Gütern sein können. Im Mittelpunkt der Reform der bestehenden Verordnung steht die Einführung einer sogenannten Human-Security-Dimension. Ein Baustein der Reform und ihrer Wirkung ist, die sogenannte Catch-All-Klausel aus menschenrechtlicher Sicht zu schärfen, um auch nicht gelistete Dual-Use-Güter im Verdachtsfall einer Exportkontrolle zu unterziehen. Mit ihr soll die Beachtung von Menschenrechten stärker in der Dual-Use-Exportkontrolle verankert werden. Das betrifft insbesondere diverse Überwachungstechnologien, deren Einsatzmöglichkeit von Telefonüberwachung bis hin zur Nutzung als Trojaner reicht. Diese gefährden in unterschiedlichen Bereichen die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern, im Besonderen die freie Arbeit von Journalisten, Menschenrechtsverteidigern und Oppositionellen auf der ganzen Welt.

Gerade in regierungskritischen Kreisen ist nach Auffassung der Fragesteller die Onlinekommunikation das wichtigste Mittel der internen Kommunikation und sichert den Fortbestand und die Zukunft der Arbeit essentiell. Dies wirkt sich auch extern aus: Öffentliche Demonstrationen und Kundgebungen werden beispielsweise inzwischen überwiegend online organisiert und koordiniert. Führt eine Regierung beispielsweise durch Auslesen privater Daten eine Überwachung ihrer Kritiker (Oppositioneller, Menschenrechtsverteidiger und Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen) durch, dringt sie in sensible Bereiche ein und beschränkt persönliche durch Menschen- und Grundrechte garantierte Freiheiten.

Die Europäische Union befindet sich nach Auffassung der Fragesteller in einem Konflikt kollidierender Interessen: Einerseits zielen Unternehmen berechtigterweise auf eine größtmögliche wirtschaftliche Freiheit ab. Interessenverbände merken an, dass durch eine Etablierung der „Human-Security“-Dimension in

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 30. April 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

der Reform der Dual-Use-Verordnung ein Mechanismus geschaffen werden könnte, der Entscheidungen über mögliche Exportverbote unvorhersehbar mache. Sie warnen vor dem zusätzlichen, bürokratischen Aufwand, dem sich die Unternehmen durch die Einführung zusätzlicher Regeln in diesem Bereich ausgesetzt sehen. Auch wird nach Auffassung der Fragesteller zu Recht der Abfluss von Know-how aus der Europäischen Union befürchtet. Menschenrechtler andererseits betonen die Konsequenzen, die der Export von Dual-Use-Technik ins Ausland haben kann. Neben der Drangsalierung einzelner Menschen in bestimmten Ländern kann der Einsatz importierter Überwachungstechnologie beispielsweise auch zu einer Beeinflussung von Wahlen genutzt werden. Dies ist gerade angesichts der zunehmenden Verwundbarkeit der Gesellschaft durch Digitalisierung und Vernetzung ein Problem.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Aufgrund der Überschrift und Vorbemerkung der Fragesteller beziehen sich die nachfolgenden Antworten allein auf die Exportkontrolle von Dual-Use-Gütern, nicht von Rüstungsgütern.

1. Was unternimmt die Bundesregierung, um bei der Überwachung der Exportkontrolle möglichst einheitliche Kriterien in der Europäischen Union zu etablieren?

Die Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (im Folgenden: Dual-Use-Verordnung) enthält in Artikel 12 einheitliche Kriterien zur Bewertung von Ausfuhrvorhaben. Die Verordnung gilt in allen Mitgliedstaaten der EU unmittelbar, ihre Anwendung obliegt dabei den Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung steht in regelmäßigem Austausch mit ihren EU-Partnern zur Anwendung der Verordnung. Artikel 13 der Verordnung sieht zudem einen Informations- und Konsultationsmechanismus im Falle abgelehnter Ausfuhrvorhaben vor, um eine möglichst einheitliche Anwendung der Verordnung sicherzustellen. Danach sind die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, vor der Erteilung von Genehmigungen ablehnende Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Auch die internationalen Exportkontrollregime enthalten Informations- und Konsultationsmechanismen, um eine international möglichst einheitliche Handhabung zu erreichen.

2. Welchen Standpunkt vertritt die Bundesregierung aktuell bezüglich einer konkreten Verankerung der „Human-Security“-Dimension innerhalb der „Dual-Use“-Verordnung?

Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c der geltenden Dual-Use-Verordnung sieht vor, dass bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen außen- und sicherheitspolitische Erwägungen zu beachten sind, einschließlich der Aspekte, die vom Gemeinsamen Standpunkt 2008/844/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern erfasst werden. Hierzu zählt insbesondere dessen Kriterium 2, das sich auf die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts bezieht. Die Bundesregierung misst der Beachtung der Menschenrechte besonderes Gewicht bei. Sie entscheidet dabei stets im Einzelfall. Besteht ein hinreichender Verdacht, dass zur Ausfuhr beantragte Güter mit doppeltem Verwendungszweck

im Empfängerland zur internen Repression oder zu sonstigen, fortdauernden und systematischen Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden, wird eine Genehmigung nicht erteilt.

Im September 2016 hat die Europäische Kommission einen Entwurf für eine Neufassung der Dual-Use-Verordnung vorgelegt, u. a. mit dem Ziel, die Dual-Use-Ausfuhrkontrolle im Hinblick auf einen nachhaltigen Schutz der Menschenrechte weiterzuentwickeln (sog. „human security"-Dimension). Der Entwurf der EU-Kommission sieht hierzu mehrere Vorschläge vor, insbesondere zum Umgang mit digitaler Überwachungstechnik. Die Bundesregierung hat das grundsätzliche Ziel der EU-Kommission begrüßt und ist hierbei auch national Vorreiter. Sie setzt sich entsprechend für effektive Kontrollen ein, die zielgenau, rechtssicher und verhältnismäßig ausgestaltet sind. Die Beratungen im Rat der EU hierzu dauern an. Allerdings stellt die Bundesregierung fest, dass in diesem Bereich nach über zweijährigen Beratungen keine Aussicht auf Zustimmung im Rat zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission besteht.

3. Welche Unterschiede bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung in der Auslegung von Exportgüterlisten zwischen den EU-Mitgliedstaaten?

   Welche möglichen Wettbewerbsnachteile entstehen hier für deutsche gegenüber ausländischen Unternehmen?

Anhang I der Dual-Use-Verordnung konsolidiert für die Europäische Union die Güterlisten der internationalen Exportkontrollregime (Australische Gruppe, Missile Technology Control Regime, Nuclear Suppliers Group und Wassenaar Arrangement). Der einheitliche Text des Anhangs I ist wie die Verordnung selbst unmittelbar geltendes Recht in allen Mitgliedstaaten. Die Beschreibungen der Güterlistennummern des Anhangs I beruhen in der Regel auf messbaren technischen Parametern. Grundsätzlich sollten daher keine Unterschiede in der Auslegung und Anwendung der Güterlistennummern bestehen. Werden dennoch Auslegungsunterschiede offenkundig, können diese in den technischen Arbeitsgruppen der zuständigen Exportkontrollregime thematisiert werden mit dem Ziel, eine Überarbeitung der betreffenden Güterlistennummer oder eine einheitliche Auslegung durch alle an den Exportkontrollregimen teilnehmenden Staaten zu erreichen.

4. Wie häufig werden Exportlisten durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) überprüft und ggf. überarbeitet?

   Nach welchen Kriterien läuft der Entscheidungsprozess bei einer Überprüfung und Überarbeitung ab?

Die internationalen Güterlisten unterliegen einer regelmäßigen Überprüfung in den jeweiligen internationalen Exportkontrollregimen (siehe Antwort zu Frage 3). Darauf aufbauend wird der Anhang I der Dual-Use-Verordnung jährlich überarbeitet und es werden die in den Exportkontrollregimen beschlossenen Änderungen in die Dual-Use-Güterliste der EU eingearbeitet. Der Revisionsprozess liegt in der Zuständigkeit der EU und erfolgt über ein vereinfachtes legislatives Verfahren (sog. delegierter Rechtsakt), um eine zügige jährliche Aktualisierung der Dual-Use-Güterliste sicherzustellen. Die Bundesregierung bringt sich mit technischer Expertise in die jährlichen Überarbeitungen ein, insbesondere durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).

5. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um, unabhängig von der Einführung einer Catch-All-Klausel, Anreize für Unternehmen zu schaffen, selbstständig eine entsprechende Überprüfung des Gebrauchs ihrer Güter zu etablieren?

Die Bundesregierung misst der Ein- und Durchführung von Maßnahmen der unternehmensinternen Exportkontrolle hohe Bedeutung bei. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) unterstützt zu diesem Zweck Unternehmen mit konkreten Informationen zur Ausgestaltung innerbetrieblicher Compliance-Programme. Solche Programme sollen die Unternehmen dabei unterstützen, Risiken, die aus dem zweckfremden Gebrauch ihrer Güter im Empfängerland resultieren können, zu identifizieren und zu vermeiden. Die Bundesregierung hat sich zudem aktiv in die Erstellung von Leitlinien für Unternehmen zu innerbetrieblichen Compliance-Programmen auf EU-Ebene eingebracht. Die EU-Leitlinien sollen einen europaweit einheitlichen Maßstab in diesem Bereich setzen. Der Prozess zur Erarbeitung der EU-Leitlinien ist mittlerweile abgeschlossen und die entsprechenden Leitlinien sollen in Kürze durch die EU-Kommission veröffentlicht werden.

6. Welche Ressourcen – personell und sachlich – stehen Kontrollstellen für die Exportkontrolle zur Verfügung (bitte nach der Anzahl der betrauten Mitarbeiter im Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – BAFA – und dem Zollkriminalamt aufschlüsseln)?

Derzeit sind im BAFA ca. 220 Personen mit exportkontrollrechtlichen Fragestellungen betraut. Eine Aufschlüsselung auf den Bereich der Kontrolle der Ausfuhr von Dual-Use-Gütern ist hierbei nicht möglich, da die Beschäftigten auch mit Fragen der Rüstungsexportkontrolle betraut sind. Eine Aufschlüsselung der dem Bereich der Exportkontrolle zugeordneten sachlichen Ressourcen des BAFA besteht nicht.

Zu den Aufgaben der im Zollkriminalamt mit der Exportkontrolle betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gehört auch die Mitwirkung am Risikomanagement der Zollverwaltung. Exportkontrolle und Risikomanagement sind im Rahmen der Außenwirtschaftsüberwachung eng miteinander verzahnt und können aufgrund der fachlichen Ausdehnungen nicht getrennt betrachtet werden. Eine Aufschlüsselung und konkrete Bezifferung der personellen und sachlichen Ressourcen, die im Zollkriminalamt explizit im Bereich der Exportkontrolle von Dual-Use Gütern zur Verfügung stehen, ist auch aufgrund dieser Verzahnung und der zahlreichen relevanten Überwachungsgegenstände nicht möglich.

7. Welche und wie viele Fälle des Exports digitaler Technologien, die unter die Dual-Use-Verordnung fallen, wurden in den vergangenen 15 Jahren genehmigt und nicht genehmigt?

Exportkontrollen erfolgen grundsätzlich auf einem güterbasierten Ansatz. Maßgeblich sind die Güterlistennummern des Anhangs I der Dual-Use-Verordnung. Da in der Güterliste der Begriff der „digitalen Technologien“ nicht definiert ist und somit keine Referenz für einen solchen Güterkreis besteht, wird für die folgende statistische Auswertung der Begriff der „Telekommunikation und Informationssicherheit“ (Kategorie 5 des Anhangs I der Dual-Use-Verordnung) herangezogen. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass es sich hierbei nicht allein um Güter der Telekommunikationsüberwachung, sondern um sämtliche Güter aus dem Bereich der Telekommunikation und Informationssicherheit handelt.

Jahr	Anzahl Genehmigungen	Wert Genehmigungen	Anzahl Ablehnungen	Wert Ablehnungen
2018	299	79.792.415	7	574.136
2017	284	95.162.587	4	1.224.796
2016	381	70.192.582	6	661.144
2015	443	157.450.816	4	579.746
2014	535	173.133.675	3	90.333
2013	223	51.848.391	6	663.171
2012	191	69.800.520	2	5.213
2011	172	202.786.382	-	-
2010	123	46.654.681	2	172.500
2009	99	34.051.087	2	125.126
2008	97	60.380.536	-	-
2007	85	12.541.204	1	80.472
2006	137	99.588.889	2	283.000
2005	127	49.233.120	2	1.008
2004	107	30.452.482	1	1.877.768

8. Wie konnte angesichts des Umstandes, dass in den vergangenen Jahren keine Exportlizenzen für sogenannte Intrusion-Software erteilt wurden, der deutsche Trojaner „Finspy“ des deutschen Unternehmens Finfisher GmbH (ein Trojaner, der dazu geeignet ist, bei ausgespähten Mobiltelefonen live mitzuhören und mitzulesen) in der Türkei zum Ausspionieren der türkischen Oppositionspartei CHP zum Einsatz kommen?

Seit Einführung der Ausfuhrgenehmigungspflicht für Intrusion-Software im Jahr 2015 hat die Bundesregierung keinem Unternehmen eine entsprechende Genehmigung erteilt. Im Übrigen wird auf die Antworten der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 82 der Abgeordneten Canan Bayram auf Bundestagsdrucksache 19/3384, Schriftliche Frage 50 der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner auf Bundestagsdrucksache 19/2610, Schriftliche Frage 46 der Abgeordneten Ulla Jelpke auf Bundestagsdrucksache 19/2334 und Schriftliche Frage 39 des Abgeordneten Gyde Jensen auf Bundestagsdrucksache 19/2419 verwiesen.

9. Welche Informationen liegen der Bundesregierung bezüglich des Einsatzes von „Finspy“ im Zuge des Arabischen Frühlings im Jahr 2011 vor (bitte spezielle Informationen zu allen Ländern des Arabischen Frühlings auflisten)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine über die diesbezügliche Medienberichterstattung hinausgehenden Erkenntnisse vor.

10. In welchen Fällen kam es nach einem genehmigten Export von Dual-Use-Technik von deutschen Unternehmen in den jeweiligen Importländern und/ oder nach Weiterverkauf in andere Staaten zu missbräuchlicher Verwendung dieser Technik durch Staatsorgane dieser Länder (wie in Frage 8 oder ähnlich geschilderten Fällen; bitte nach Ländern und Art der Missbräuche bzw. Verwendungen aufschlüsseln)?

Die Kontrolle der angegebenen Endverwendung ist ein Kernelement der Dual-Use Exportkontrolle. Die Genehmigungsentscheidung ist dabei das Resultat einer

umfassenden Ex-ante-Prüfung, in deren Rahmen alle Angaben zum Endverbleib, zur Endverwendung und zum Endverwender bewertet werden. Während des Genehmigungsverfahrens werden sämtliche vom Ausführer vorzulegenden Informationen einer genauen Plausibilitätsprüfung unterzogen. Dabei werden die Angaben mit den der Bundesregierung vorhandenen Informationen abgeglichen. Die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung wird zudem grundsätzlich von der Vorlage einer Endverbleibserklärung des Endverwenders abhängig gemacht. In dieser hat der Empfänger des Gutes zu versichern, dass er der Endverwender ist. Zudem versichert er, die Güter nicht ohne Zustimmung der Bundesregierung an Empfänger in anderen Staaten weiterzugeben (sog. Re-Exportvorbehalt) und nicht für andere als die angegebenen Zwecke zu verwenden. Verstöße gegen die Angaben in der Endverbleibserklärung können zum künftigen Ausschluss des Endverwenders von Lieferungen führen. Die Verfolgung etwaiger Verstöße gegen Außenwirtschaftsrecht ist Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden.

11. Wie steht die Bundesregierung zum Ziel der Europäischen Kommission, Menschenrechte als Kriterium stärker in der neuen Dual-Use-Verordnung mit dem Instrument der Catch-All-Klausel zu verankern?

12. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung aus einer Anwendung der Catch-All-Klausel im Vergleich zur bisherigen Regelung auf nationaler und europäischer Ebene?

Die Fragen 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat das Ziel der Europäischen Kommission, die Dual-Use-Ausfuhrkontrolle im Hinblick auf einen nachhaltigen Schutz der Menschenrechte weiterzuentwickeln, begrüßt. Sie hat zugleich stets darauf hingewiesen, dass für effektive Kontrollen eine zielgenaue, rechtssichere und verhältnismäßige Ausgestaltung entsprechender Kontrollvorschriften notwendig ist. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen weiten Auffangtatbestände sind mit diesen Anforderungen nicht vereinbar. Die Bundesregierung hat sich daher in den Beratungen für eine konkrete Listung aus Menschenrechtserwägungen kritischer Güter eingesetzt. Die Beratungen im Rat der EU hierzu dauern an. Da die Bundesregierung im Vorgriff zu der Novelle der Dual-Use-Verordnung bestehende Lücken bei der Kontrolle des Exports von Überwachungstechnik bereits im Sommer 2015 durch die Einführung nationaler Genehmigungspflichten, z. B. für die Ausfuhr von Monitoringsystemen für Telefonie, geschlossen hat, sind potentiell kritische Ausfuhren entsprechender Güter aus Deutschland in jedem Fall exportkontrolliert. Das gilt auch für entsprechend güterbezogene Serviceleistungen.

13. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Exportkontrolle angesichts sich stetig weiterentwickelnder Technologien neue technische Standards nachvollziehen kann?

Es wird auf Antwort zu Frage 4 verwiesen.

14. Wie plant die Bundesregierung auf außerordentliche Ereignisse, wie zum Beispiel den Brexit, hinsichtlich einer Anpassung der Dual-Use-Verordnung zu reagieren?

    Ist beispielsweise die Einrichtung von Anlauf- und Informationsstellen für Unternehmen geplant, um bereits vor dem Stellen eines Exportantrages Fragen in kurzer Zeit und möglichst effizient zu klären?

Im Fall eines geregelten Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sieht das Austrittsabkommen eine Übergangszeit bis Ende 2020 (einmalig verlängerbar um maximal zwei Jahre) vor, in der das EU-Recht – und damit auch die Vorschriften im Dual-Use-Bereich – im Vereinigten Königreich weitergelten. Für den Fall eines ungeregelten Austritts werden Ausfuhren gelisteter Dual-Use-Güter des Anhangs I der Dual-Use-Verordnung ab Austrittsdatum genehmigungspflichtig. Die Europäische Union hat für diesen Fall mit der Verordnung (EU) 2019/496 vom 25. März 2019 Vorkehrungen getroffen und das Vereinigte Königreich in den begünstigten Länderkreis der Allgemeinen Genehmigung (AGG) Nr. EU001 der Dual-Use-Verordnung aufgenommen. Ausfuhren von Dual-Use-Gütern in das Vereinigte Königreich wären damit auch nach dessen Austritt aus der Europäischen Union grundsätzlich allgemein genehmigt, ein individuelles Genehmigungsverfahren nicht erforderlich. Zusätzlich hat das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) nationale Vorbereitungen für den Fall eines ungeregelten Austritts getroffen (Allgemeine Genehmigung Nummer 15), mit der ergänzend bestimmte Ausfuhren in das Vereinigte Königreich begünstigt werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie das BAFA informieren auf ihren Internetseiten über die jeweiligen Regelungen. Das BAFA hat zudem weitere brexitbezogene Informationen für den Bereich der Dual-Use-Ausfuhrkontrolle auf seiner Internetseite zusammengefasst. Zum Zeitpunkt des Austritts sind weitere Informationsangebote vorgesehen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat zudem einen Bürgerservice (E-Mail und Telefon-Hotline) für Fragen von Unternehmen und Bürgern zum Brexit eingerichtet.

15. Was unternimmt die Bundesregierung auf diplomatischer Ebene, um zu verhindern, dass Dual-Use-Güter in nicht ausfuhrgenehmigungsfähige Länder weiterverkauft werden?

Es wird auf Antwort zu Frage 10 verwiesen. Die Bundesregierung bringt sich zudem auf G7- und EU-Ebene, im Rahmen der internationalen Exportkontrollregime sowie im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und anderen Foren aktiv in die regelmäßigen Beratungen zu Empfängerländern und -regionen ein, die bezüglich einer Belieferung mit proliferationsrelevanten oder für die konventionelle Rüstung verwendbaren Dual-Use-Gütern kritisch zu betrachten sind.

16. Wie viele Fälle des Veräußerns von Dual-Use-Gütern aus der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar oder mittelbar in nicht ausfuhrgenehmigungsfähige Länder konnte die Bundesregierung seit dem Inkrafttreten der Dual-Use-Verordnung vom 5. Mai 2009 feststellen?

Eine solche Statistik wird durch die Bundesregierung nicht geführt.

Die Verfolgung von Verstößen gegen Sanktionsrecht ist Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333